

University of Groningen

Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat

Bruijn, Larissa Michelle; Vols, Michel

Published in:

De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

Publication date:

2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bruijn, L. M., & Vols, M. (2017). Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles. In H. D. Tolsma, & P. de Winter (editors), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving* (blz. 189-205). (Governance & Recht; Vol. 15). Boom Juridisch.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Citeren (APA):

Bruijn, L. M., & Vols, M. (2017). Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat: Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles. In H. D. Tolsma, & P. de Winter (Eds.), *De wisselwerking tussen recht en vertrouwen bij toezicht en handhaving*. (pp. 189-205). (Governance & Recht; Vol. 15). Den Haag: Boom Juridisch.

Ondermijning, drugscriminaliteit en vertrouwen in de rechtstaat

Een analyse van de toepassing van de Wet Damocles

L.M. Bruijn & M. Vols¹

1. Inleiding

Het concept ‘ondermijning’ speelt een steeds belangrijkere rol bij de aanpak van criminaliteit en ordeverstoringen in Nederland. Ondermijning doelt volgens een rapport van de Politie Amsterdam-Amstelland op ‘het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt’.² Van Der Torre en Tops geven aan dat het begrip ondermijning verschillende verschijningsvormen heeft. Zo tast georganiseerde/ondermijnende criminaliteit de gezagspositie van bestuur en politie aan, maar ook het vertrouwen van burgers in frontlijnwerkers als agenten en medewerkers van woningcorporaties. Bovendien is er sprake van een sluipende acceptatie van (misdaad)geld en wordt de marktpositie van bonafide ondernemers in wijken aangetast. Ten slotte worden instituten die zijn gericht op het benutten van legale kansen in wijken, zoals scholen en wijkcoaches, door crimineel gedrag aangetast.³

Ondanks de populariteit van het begrip bij beleidsmakers en journalisten⁴ blijft de betekenis van het begrip vaag. De term ondermijning wordt gebruikt om zeer uiteenlopende vormen van criminaliteit aan te duiden. Het eerder aangehaalde rapport van de Politie Amsterdam-Amstelland kenmerkt bijvoorbeeld zowel creditcardfraude, mensenhandel, bingohallen, belwinkels als radicaal dierenrechtenactivisme als ondermijning.⁵ Kolthoff stelt bovendien terecht dat ‘ondermijnende criminaliteit’ een pleonasme is, omdat in beginsel alle criminaliteit een ondermijnend karakter heeft.⁶ Hij stelt voor om het begrip ondermijning vooral te gebruiken voor gedrag dat de ‘rechtstaat of samenleving in brede zin’ aantast.⁷

Hoewel het begrip ondermijning verder moet worden afgebakend en geoperationaliseerd, is het inmiddels breed geaccepteerd dat drugscriminaliteit zoals dealen en

¹ Mr. L.M. Bruijn (docent en promovenda) en Prof. mr. dr. M. Vols (adjunct hoogleraar Openbare-orderecht) zijn beide verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Paragraaf 3 van deze bijdrage is een bewerking van M. Vols & L.M. Bruijn, ‘De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit’, *Netherlands Administrative Law Library* oktober 2015.

² Politie Amsterdam-Amstelland, *Over Ondermijning*, Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland 2009, p. 9.

³ P. Tops & E. van der Torre, *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Tilburg: Tilburg University/Politieacademie 2014, p. 11-15

⁴ Zie bijvoorbeeld de serie artikelen van Jan Tromp in de Volkskrant: ‘Hoe onder- en bovenwereld versmelten’, 28 maart 2015; ‘Ja, het is echt zo erg. Laatste deel over ondermijning van bestuur in Noord-Brabant’, 6 juni 2015.

⁵ Zie Politie Amsterdam-Amstelland, *Over Ondermijning*, Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland 2009.

⁶ Zie E. Kolthoff, ‘Ondermijning en de faciliterende rol van de overheid’, <https://www.ou.nl/web/rechtswetenschappen/webcolumn-rw>

⁷ Idem.

hennepsteelt een sterk ondermijnend karakter heeft.⁸ Van Der Torre en Tops stellen dat drugscriminaliteit in woonwijken functioneert als ‘een alternatief kanaal voor economische en sociale stijging’. Succes in de drugshandel is zeer lucratief en ‘leidt tot steun van burgers die hiervan profiteren’. De onderzoekers merken drugshandel en hennepsteelt aan als ‘een sluipend maatschappelijk gevaar’ voor woonwijken.⁹

Pleidooien om dergelijke ondermijning aan te pakken slaan aan in de politiek en bij het bestuur. De strijd tegen drugscriminaliteit is de laatste decennia opgevoerd door onder andere de nationale wetgever en lokale overheden. Sinds 2007 heeft de burgemeester een nieuwe bevoegdheid om drugscriminaliteit in woningen aan te pakken: artikel 13b Opiumwet (de Wet Damocles). Sindsdien is de burgemeester bevoegd om bestuursdwang toe te passen indien in woningen of op het bij de woning behorende erf softdrugs (Lijst II Opiumwet) of harddrugs (Lijst I Opiumwet) worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. In de praktijk betekent de toepassing van deze bevoegdheid dat de burgemeester een woning fysiek sluit. Deuren en ramen worden dichtgetimmerd en de woning verzegeld. De burgemeester is op dezelfde gronden bevoegd om op te treden tegen drugscriminaliteit in en vanuit coffeeshops en overige panden en lokalen.

De aanpak van ondermijning is nauw verbonden met het begrip vertrouwen. Ondermijnende criminaliteit erodeert – bewust of onbewust – het gezag de overheid. Door de invoering van de Wet Damocles hoopt de wetgever de burgemeester een instrument te verschaffen waarmee ondermijning kan worden tegengegaan, en zo het vertrouwen in de overheid te handhaven of herstellen. Ook speelt het begrip vertrouwen een rol bij de bestudering van de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak van drugscriminaliteit. Als het voor de burgemeester onmogelijk is – bijvoorbeeld door strenge wettelijke toepassingscriteria in artikel 13b Opiumwet – zal hij niet daadkrachtig kunnen optreden tegen bijvoorbeeld drugsdealers en hennepstellers. Een tandeloze lokale overheid of een burgemeester die steeds wordt teruggefloten door de bestuursrechter verliest uiteindelijk het vertrouwen van de bevolking. De ondermijnende effecten van de drugscriminaliteit worden zo versterkt.

Het begrip vertrouwen speelt anderzijds ook een rol bij de rechtsbescherming tegen overheidsoptreden tegen drugscriminaliteit. Het centrale idee van de rechtsstaat is dat de overheid zich houdt aan de wet en dat een rechter de overheid terugfluit als bijvoorbeeld mensenrechten worden geschonden. Burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de bestuursrechter het gebruik van de Wet Damocles kritisch zal benaderen, omdat de toepassing van die bevoegdheid gepaard gaat met een ingrijpende inmenging in fundamentele rechten als het eigendomsrecht en/of het recht op respect voor het privéleven en de woning.¹⁰ Als de bestuursrechter klakkeloos akkoord gaat met een *zero tolerance*-beleid en bestuursrechtelijke sluitingen, zal dat het vertrouwen van burgers in het functioneren van de rechtsstaat kunnen ondermijnen.

Vertrouwen speelt dus zowel een rol aan de kant van de belanghebbende als aan de kant van de maatschappij. Dit veroorzaakt een spanningsveld. De burger vertrouwt er op dat drugscriminaliteit wordt aangepakt, maar vertrouwt er tegelijkertijd op dat rechtsbescherming

⁸ Zie A.C.M. Spapens, H.G. van de Bunt & L. Rastovac, *De wereld achter wietsteelt*, Den Haag: WODC 2007.

⁹ P. Tops & E. van der Torre, *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*, Tilburg: Tilburg University/Politieacademie 2014, p. 18-19.

¹⁰ Zie M. Vols, *Woonoverlast en het recht op privéleven*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2013, p. 83-85.

hoog in het vaandel staat. Dit geeft de rechter een belangrijke taak in de kritische beoordeling van de besluitvorming van de burgemeester. Om inzicht te verkrijgen in de rechterlijke beoordeling van de toepassing van de Wet Damocles, is een jurisprudentieanalyse verricht. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: zijn belanghebbenden succesvol bij het aanvechten van een bestuursrechtelijke ‘Damocles’-sluiting? Bij de beantwoording onderzoeken wij welke gedragingen leiden tot het sluiten van een woning danwel een coffeeshop en de mate waarin de belanghebbende zijn gelijk haalt bij de rechter. De inzet van artikel 13b Opiumwet bij coffeeshops wordt meegenomen in de analyse, omdat wrijving met het gedoogbeleid eveneens zorgt voor een ingewikkeld spanningsveld tussen conflicterende belangen. De coffeeshopsluitingen dienen als interessant vergelijkingsmateriaal waarmee de mate van succes van belanghebbende bij zaken omtrent woningsluitingen kan worden gedomd.

Door de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag krijgen burgers en bestuursorganen meer inzicht in de bestuursrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit en de behandeling van 13b Opiumwet zaken door de rechtbank. Een beter begrip van gerechtelijke procedures en juridische redeneringen in zaken over drugshandel en hennepcultuur kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de overheid en rechtstaat.

Bij de beantwoording van voornoemde onderzoeksvraag wordt in paragraaf 2 de totstandkoming en ontwikkeling van de Wet Damocles besproken. Hierna volgt de bespreking van de kwantitatieve analyse van jurisprudentie over de toepassing van artikel 13b Opiumwet ten aanzien van woningen. Vervolgens wordt ingegaan op de inzet van de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet bij coffeeshops, waarna conclusies worden getrokken en de hoofdvraag wordt beantwoord.

2. Totstandkoming en ontwikkeling van de Wet Damocles

De laatste decennia is de bestuursrechtelijke strijd tegen drugsoverlast geïntensiveerd. Eerst voert de wetgever in dat kader de Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet) in: de burgemeester is bevoegd een woning of lokaal te sluiten als de openbare orde rondom die woning of lokaal ernstig wordt verstoord. Vervolgens komt de regering in 1997 met een wetsvoorstel voor de invoering van de Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet). Het doel van deze nieuwe wet is onder meer om de toenemende drugsoverlast tegen te gaan.¹¹

Artikel 13b Opiumwet treedt in 1999 in werking. Sindsdien heeft de burgemeester de bevoegdheid om een publiek toegankelijk lokaal te sluiten indien een middel als bedoeld in Lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. De wet is beperkt tot voor het publiek toegankelijke lokalen. In het parlement en in de literatuur zijn vraagtekens gesteld bij nut en noodzaak van deze beperking.¹² Breunese, Brouwer en Schilder vinden het vreemd dat de bevoegdheid uit artikel 13b Opiumwet los staat van de bevoegdheid om over te gaan tot het sluiten van woningen. Zij dringen er dan ook op aan om deze bevoegdheid alsnog op te nemen in de Opiumwet.¹³

Deze kritiek wordt ter harte genomen. In 2007 gaat de wetgever overstap en breidt hij het toepassingsbereik van art. 13b Opiumwet uit tot woningen en niet voor het publiek

¹¹ *Kamerstukken II 1996/1997*, 25 324 nr. 1.

¹² *Kamerstukken II 1996/1997*, 25 324 nr.4.

¹³ H.M.B. Breunese, J.G. Brouwer & A.E. Schilder, ‘Damocles en de mythe van de uitputtende Opiumwet’, *NJB* 1997-33, p. 1541-1546.

toegankelijke lokalen. De burgemeester is sindsdien bevoegd om bestuursdwang toe te passen, indien in woningen of op het bij de woning behorend erf een middel als bedoeld in lijst I of II van de Opiumwet wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. In de praktijk blijkt artikel 174a Gemeentewet namelijk ontoereikend doordat slechts verstoring van de openbare orde wordt aangenomen indien concrete overlast wordt aangetoond. Drugsdealers doen echter hun uiterste best om geen overlast te veroorzaken en intimideren omwonenden zodat deze niet durven te klagen.¹⁴ Om deze reden is het bewijstechnisch voor een burgemeester lastig om bestuursrechtelijk op te treden tegen drugshandel.¹⁵

De Raad van State is kritisch over de uitbreiding van artikel 13b Opiumwet en is van oordeel dat de nieuwe bevoegdheid met meer waarborgen moet worden omkleed. De Raad van State adviseert om het wetsvoorstel aan te passen en op te nemen dat de burgemeester ‘onder meer’ en ‘tijdelijk’ kan sluiten. Deze waarborgen zijn volgens de Raad van State noodzakelijk om te voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in artikel 8 Europees Verdrag voor de Recht van de Mens (EVRM). De wetgever neemt deze aanbeveling echter niet over.¹⁶

De uitbreiding van artikel 13b Opiumwet stuit in zowel de Tweede als de Eerste Kamer nauwelijks op weerstand. De Eerste Kamer ziet graag een getrapte sanctionering waarin niet gelijk tot sluiting wordt overgegaan. In een reactie hierop laat de regering weten dat zij het wenselijk acht dat gemeenten een stappenplan hanteren, maar zij wil gemeenten daar niet toe verplichten.¹⁷

Na de uitbreiding van artikel 13b Opiumwet zijn in de jurisprudentie meerdere discussies beslecht over het toepassingsbereik van de wet. Zo wordt het begrip ‘verkocht’ ruim geïnterpreteerd. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft bij het sluiten van lokalen bepaald dat sluiting al mogelijk is als er (telefonische) afspraken over de verkoop van drugs zijn gemaakt in het lokaal.¹⁸ Rechtbanken interpreteren het begrip ‘verkocht’ in de zaken over woningsluitingen doorgaans op dezelfde manier. Er wordt echter wel vereist dat de burgemeester een verband kan aantonen tussen verkoop van drugs en de gesloten woning.¹⁹

Een tweede vraag is of artikel 13b Opiumwet kan worden ingezet als een hennepplantage wordt aangetroffen in de woning. Tijdens de parlementaire behandeling is een amendement dat hennepsteelt onder het toepassingsbereik van de Wet Damocles brengt namelijk nadrukkelijk afgewezen.²⁰ In de rechtspraak worden woningsluitingen na vondst van een hennepplantage daarom lange tijd als onrechtmatig aangemerkt.²¹ In 2011 breekt de

¹⁴ Zie *Kamerstukken II* 2005-2006, 30515, nr. 3, p. 2 & 6-8.

¹⁵ Zie ook *Kamerstukken II* 1996/1997, 25 324 nr. 3, p. 1-5.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/2006, 30 515 nr. 4, p. 1-3.

¹⁷ *Kamerstukken I* 2006-2007, 30515, nrs. B & C.

¹⁸ Zie ABRvS 6 augustus 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0787, r.o. 2.2.1; Rb. 's-Gravenhage 12 maart 2008, ECLI:NL:RBSGR:2008:BH5737, *JG* 09.0047, m. nt. M. Vols; Vgl. Rb. Almelo 27 november 2012, ECLI:NL:RBALM:2012:BY4341.

¹⁹ Zie Rb. Haarlem 7 december 2011, ECLI:NL:RBHAA:2011:BU7631, *JG* 12.0007 m. nt. M. Vols.

²⁰ Zie *Kamerstukken II* 2006-2007, 30515, nr. 14; *Kamerstukken I* 2006-2007, 30515, nr. B;

Handelingen II 29 maart 2007, p. 55-3127 & 55-3133 & 55-3137 & 55-3319 & 55-3144; *Handelingen II* 3 april 2007, p. 56-3164.

²¹ Zie Rb. Haarlem 4 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5387, *AB* 2013, 91 m. nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder. Zie ook Rb. 's-Hertogenbosch 24 september 2010, *JG* 10.0083 m. nt. M. Vols; Rb. Roermond 3 maart 2011, ECLI:NL:RBROE:2011:BP6668, *JG* 11.0032 m. nt. M. Vols; Rb. Maastricht 23 november 2012,

Rechtbank Roermond met deze lijn door een woningsluiting na aantreffen van een hennepplantage als rechtmatig aan te merken. De rechtbank kijkt daarbij naar de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in de woning. Van een handelshoeveelheid drugs is volgens de rechtbank onder andere sprake indien er meer dan vijf hennepplanten aanwezig zijn. Er bestaat voor de rechtbank ‘geen aanleiding voor een beperktere uitleg dan uit de tekst van het artikel voortvloeit’.²² Deze uitspraak vindt echter geen navolging bij alle andere rechtbanken. Zo laten twee uitspraken van de Rechtbank Haarlem zien dat in sommige gevallen nog steeds wordt geredeneerd vanuit de parlementaire geschiedenis waarin is bepaald dat artikel 13b Opiumwet niet strekt tot de bevoegdheid om woningen te sluiten in het geval een hennepplantage wordt aangetroffen.²³

De Afdeling hakt in 2013 de knoop door. In dat jaar vernietigt zij de uitspraak van Rechtbank Haarlem. De Afdeling bepaalt dat het aannemelijk is dat de hennepplanten bestemd zijn voor verkoop, aflevering of verstrekking vanuit de woning indien een hoeveelheid hennepplanten is aangetroffen dat de hoeveelheid van maximaal vijf planten overschrijdt. Dat het om een hennepkwekerij gaat, betekent niet dat de burgemeester niet bevoegd is om artikel 13b Opiumwet toe te passen.²⁴

Een derde discussiepunt is of de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs voldoende is om over te gaan tot sluiting van de woning. Onder meer de Rechtbank Noord-Nederland en de Rechtbank Haarlem zijn van mening dat het enkel aantreffen van een handelshoeveelheid drugs in de woning onvoldoende is om de woning te sluiten.²⁵ De Afdeling vernietigt echter de uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland door te stellen dat het voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet niet vereist is dat daadwerkelijk drugs zijn verhandeld. Uit het woord ‘daartoe’ in artikel 13b Opiumwet volgt dat de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in de woning voldoende is voor sluiting. Er wordt vanuit gegaan dat een handelshoeveelheid drugs is bestemd voor verkoop, aflevering of verstrekking.

De Afdeling bepaalt bovendien dat het handhavingsbeleid van een gemeente voldoende ruimte moet bieden om te volstaan met een minder vergaande maatregel dan sluiting. Een voorbeeld van een minder vergaande maatregel is een waarschuwing bij een eerste overtreding. Hier mag volgens de Afdeling echter van worden afgeweken indien het een ernstig geval betreft. De Afdeling heeft recentelijk het *zero tolerance*-beleid van gemeente Emmen goedgekeurd waarin van een ernstig geval wordt gesproken bij een aangetroffen hoeveelheid van meer dan twintig hennepplanten.²⁶

Ondanks dat er zowel tijdens de parlementaire behandeling als na de invoering en uitbreiding van artikel 13b Opiumwet enige discussie en onduidelijkheid bestond over het toepassingsbereik, begint de juridische uitleg van het toepassingsbereik van artikel 13b

ECLI:NL:RBMAA:2012:BY4016, *JG* 13.0005 m. nt. M. Vols. Vgl. Rb. Maastricht 31 oktober 2012, ECLI:NL:RBMAA:2012:BY2863.

²² Zie Rb. Roermond 3 mei 2011, ECLI:NL:RBROE:2012:LJN BQ3816, *Gst.* 2011, 62 m. nt. L.J.J. Rogier. Zie ook Rb. 's-Hertogenbosch 5 november 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BO3007; Rb. Roermond 15 november 2010, ECLI:NL:RBROE:2010:LJN BO4798; Rb. Haarlem 23 november 2010, ECLI:NL:RBHAA:2010:BO5282; Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, ECLI:NL:RBSHE:2010:BO8462; Rb. Utrecht 27 augustus 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX5656.

²³ Rechtbank Haarlem 29 juni 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5940; Rechtbank Haarlem 30 november 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5387.

²⁴ ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2362.

²⁵ Rechtbank Noord-Nederland 12 juni 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:2850; Rechtbank Haarlem 4 december 2012, ECLI:NL:RBHAA:2012:BY5942.

²⁶ ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

Opiumwet zich uit te kristalliseren. Uitspraken van de Afdeling laten zien dat actieve drugshandel, hennepcultuur en de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs in een woning gebieden tot toepassing van artikel 13b Opiumwet. Het is wel van belang dat er eerst wordt gewaarschuwd voordat over gegaan wordt tot het sluiten van de woning. Van dat uitgangspunt mag echter van worden afgeweken als er sprake is van een ernstig geval, en daarvan is al snel sprake.

3. Toepassing van de Wet Damocles ten aanzien van woningen

Bovenstaande paragraaf laat duidelijk zien dat lange tijd onduidelijkheid heeft bestaan over het rechtmatig sluiten van een woning op grond van artikel 13b Opiumwet. Om meer inzicht te verschaffen in de toepassing van artikel 13b Opiumwet is getracht om betrouwbare cijfers daaromtrent te achterhalen.

Dat blijkt een lastige klus. Het is namelijk onbekend hoe vaak artikel 13b Opiumwet is toegepast tussen november 2007 en januari 2015. Hoewel er een tekort bestaat aan betrouwbare kwantitatieve data over het aantal woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet zijn er tussen 2008 en 2010 wel enkele kwantitatieve onderzoeken gedaan die enigszins een beeld geven over het aantal woningsluitingen.²⁷ Deze onderzoeken laten een stijgende lijn zien in het aantal keren dat artikel 13b Opiumwet wordt toegepast.

Om een beter beeld te krijgen van het aantal woningsluitingen na 2010 hebben wij gepubliceerde beleidsstukken van de politie, gemeenten en andere overheidsinstanties verzameld en geanalyseerd.²⁸ De cijfers uit deze onderzoeksrapporten laten een toename in het aantal sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet zien. In deze documenten wordt doorgaans echter geen onderscheid gemaakt tussen het sluiten van een voor het publiek toegankelijk lokaal en een woning. Hierdoor zijn geen precieze cijfers bekend over het aantal woningen dat wordt gesloten op grond van artikel 13b Opiumwet. Hoe vaak gebruik wordt gemaakt van de sluitingsbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet valt daardoor niet met zekerheid te zeggen, net als dat geen uitspraak kan worden gedaan over het aantal keren dat de toepassing van artikel 13b Opiumwet leidt tot een procedure bij de rechter. Wel kunnen wij een schatting doen van het minimum- en maximaal aantal sluitingen. Op basis van de analyse van de documenten is onze schatting dat de bevoegdheid neergelegd in artikel 13b Opiumwet tussen 2008 en 2015 tussen de honderd en vierhonderd keer is toegepast ten aanzien van woningen.²⁹

Om de lacune enigszins te vullen en te voorzien in betrouwbare cijfers over de toepassing van de Wet Damocles hebben wij vervolgens alle gepubliceerde jurisprudentie over de wet geanalyseerd. In deze analyse zijn uiteindelijk 65 zaken betrokken. Deze relatief kleine dataset maakt dat voorzichtigheid geboden is bij het trekken van conclusies. Daarnaast

²⁷ M. Vols & A. de Jonge, *Overlast en verloedering. Evaluatie wetten Victoria en Victor*, Den Haag: VROM-Inspectie 2009; T. Holtslag & M. Vols, *Woonoverlast: een analyse van de aanpak van woonoverlast en verloedering*, Den Haag: VROM-Inspectie 2010.

²⁸ P. Kruize & P. Gruter, *Drugsdelicten beschouwd. Over aard & omvang van Opiumwetfeiten in 2012 geregistreerd bij politie en Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: WODC 2014; RIEC Limburg, *Jaarverslag RIEC 2012*, februari 2013; J. Snippe, R. Nijkamp & B. Bieleman, *Onderzoek drugsbeleid Venlo 2012-2013*, Groningen: Intraval 2013; Gemeente Rotterdam, *Jaarverslag Bestuurlijke Handhaving 2013*, Rotterdam: Bestuursdienst Rotterdam 2013; RIEC-LIEC, *Jaarverslag RIEC-LIEC 2013*, juli 2014.

²⁹ Zie M. Vols & L.M. Bruijn, 'De strijd van de burgemeester tegen drugscriminaliteit', *Netherlands Administrative Law Library* oktober 2015.

kunnen geen precieze uitspraken worden gedaan over de representativiteit van de dataset aangezien onduidelijk is hoe groot de populatie van zaken betreffende artikel 13b Opiumwet is die leiden tot een procedure bij de rechtbank. Desondanks verdiept de analyse ons inzicht van de toepassing van de bevoegdheid: het geeft een cijfermatig inzicht in de problematiek rond gerechtelijke procedures van woningsluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet.

3.1 Dataverzameling en methoden statistische analyse

Wij hebben alle gepubliceerde jurisprudentie over de toepassing van artikel 13b Opiumwet bij woningen opgezocht op www.rechtspraak.nl. Om het onderzoek reproduceerbaar te maken is gebruik gemaakt van (combinaties) van de volgende vaste zoektermen: ‘13b Opiumwet’, ‘woning’ en ‘woningssluiting’. Vervolgens is handmatig gefilterd op uitspraken over de sluiting van een woning. Hierdoor zijn zaken over lokalen, inrichtingen en schuren niet meegenomen in het onderzoek. Bovendien beperkt het onderzoek zich tot uitspraken van de rechtbanken.

In totaal zijn er 65 gepubliceerde uitspraken gevonden in de periode van november 2007 tot januari 2015. Voor november 2007 is gekozen omdat artikel 13b Opiumwet sindsdien van toepassing is op woningen. De 65 gevonden uitspraken zijn te onderscheiden in bodemprocedures (17) en voorlopige voorzieningenprocedures (48). Vervolgens zijn deze uitspraken gelezen en met behulp van Microsoft Access 2010 gecodeerd.³⁰ Bij het coderen zijn verschillende variabelen in een computerdatabase genoteerd zoals de datum van de uitspraak, soort procedure, soort belanghebbende, locatie van de rechtbank, reden van woningsluiting, de verdediging van de belanghebbende en de uitspraak van de rechtbank. Ten slotte hebben wij de verkregen data geanalyseerd. Daarbij is de Fishers exact test gebruikt, omdat er sprake is van een relatief kleine dataset. Dit is een statistische toets die de kans (p-waarde) berekent dat een verdeling het gevolg is van toeval. De test berekent de afwijking van de nulhypothese die aanneemt dat er geen relatie tussen variabelen (bijvoorbeeld de soort drugs die is aangetroffen en de rechterlijke uitspraak) bestaat. Alle p-waarden in dit artikel zijn gebaseerd op de Fishers exact test. De nulhypothese wordt verworpen als de p-waarde lager is dan 0.05.³¹

3.2 Statistische analyse jurisprudentie woningsluitingen

De 65 geanalyseerde uitspraken over de toepassing van artikel 13b Opiumwet zijn als volgt verdeeld over de provincies: Overijssel 1, Friesland 1, Drenthe 3, Utrecht 4, Zuid-Holland 6, Noord-Brabant 7, Noord-Holland 12 en Limburg 31. In alle zaken heeft de burgemeester op grond van artikel 13b Opiumwet besloten om de woning te sluiten. In slechts één zaak is voorafgaand aan de sluiting een waarschuwing gegeven. Daarnaast blijkt dat de duur van de sluiting varieert tussen de drie en de twaalf maanden.

3.2.1 Belanghebbende

³⁰ Zie R.M. Lawless, J.K. Robbennolt. & T.S. Ulen, *Empirical Methods in Law*, Austin: Kluwer 2010, p. 165-183.

³¹ Zie R.M. Lawless, J.K. Robbennolt. & T.S. Ulen, *Empirical Methods in Law*, Austin: Kluwer 2010, p. 227-261; M. Vols, P.G. Tassenaar & J.P.A.M. Jacobs, ‘Anti-social behaviour and European protection against eviction’, *International Journal of Law in the Built Environment*, 2015 nr. 2.

Uit de analyse van de jurisprudentie blijkt dat de burger in bijna de helft (45%) van de zaken de sluiting van de woning met succes aanvecht. Daarnaast blijkt dat de belanghebbende in bijna de helft (46%) van de zaken zowel de bewoner als eigenaar van de gesloten woning is. Wat ook opvalt, is dat de sluiting van de woning nauwelijks de verhuurder lijkt te raken. In slechts 15% van de zaken is het de verhuurder van de woning die naar de rechter stapt. Dit is een significant verschil ($p=0,0$). Er is echter geen significant verschil in uitkomst van de zaak gevonden tussen de zaken waarin de belanghebbende verhuurder is en de zaken waarin de belanghebbende de woning bewoont.

3.2.2 Reden van de sluiting

Onze analyse laat zien dat er meerdere redenen zijn voor burgemeesters om een woning te sluiten op grond van artikel 13b Opiumwet. In bijna driekwart (72%) van de onderzochte zaken wordt een woning gesloten wegens het aantreffen van een handelshoeveelheid drugs. Van een handelshoeveelheid is sprake als uit de aangetroffen hoeveelheid drugs kan worden afgeleid dat er geen sprake is van een hoeveelheid die bestemd is voor eigen gebruik. Dat is doorgaans bij meer dan vijf gram softdrugs, vijf hennepplanten of een halve gram harddrugs.³²

Hennepsteelt vormt eveneens een belangrijke reden voor de burgemeester om een woning te sluiten. In bijna 40% van de gevallen vormt dit een grondslag van het sluitingsbesluit.³³ Bij hennepsteelt gaat het om de aanwezigheid van een (handels)hoeveelheid hennepplanten in de woning (meer dan vijf), veelal in combinatie met verpakkingsmaterialen, droogrekken en weegschalen.

Actieve drugshandel komt in 14% van de gevallen naar voren als grondslag voor de sluiting. In deze zaken is er sprake van drugdealers die vanuit of rondom de woning actief in verdovende middelen handelen. Dat slechts in een klein aantal zaken wordt gesproken van drugshandel is interessant, omdat het tegengaan van drugshandel in woonwijken juist de reden was voor de uitbreiding van artikel 13b Opiumwet. Deze analyse laat echter zien dat de sluitingsbevoegdheid voornamelijk wordt gebruikt om de aanwezigheid van drugs aan te pakken. Het is de vraag of dit betekent dat actieve drugshandel minder voorkomt, op een andere wijze wordt aangepakt³⁴ of dat onze dataset niet representatief is voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet.

In één zaak sluit de burgemeester de woning wegens de aanwezigheid van een drugslaboratorium. In de gesloten woning zijn chemicaliën, verwarmingselementen en filters aangetroffen.

De jurisprudentieanalyse leert ons bovendien dat in de meeste zaken softdrugs wordt aangetroffen (65%), waarbij het in de meerderheid van de gevallen gaat om een handelshoeveelheid softdrugs van hoogstens tien kilogram of minder dan driehonderd hennepplanten. De hoeveelheid softdrugs lijkt echter niet van invloed op de uitkomst in de zaak: wij vinden namelijk geen significante verschillen in winkans van de belanghebbenden in de verschillende zaken.

³² Zie de Aanwijzing Opiumwet 2015 (in werking sinds 1 maart 2015).

³³ Er is veelal sprake van overlap tussen hennepsteelt en het aantreffen van een handelshoeveelheid verdovende middelen.

³⁴ Bijvoorbeeld met behulp van strafrechtelijke bevoegdheden.

Er lijkt wel verschil in uitkomst van de zaak te zijn tussen zaken over softdrugs en harddrugs. In 21% van de zaken waarin alleen harddrugs is aangetroffen, krijgt de belanghebbende gelijk. Dit is 50% in de zaken waarin alleen softdrugs is aangetroffen. De kans op succes voor de burger is dus aanzienlijk groter in de zaken waarin softdrugs wordt aangetroffen. Het verschil in uitkomst tussen zaken over harddrugs en softdrugs is echter net niet significant ($p=0,06$), maar laat wel zien dat rechters geneigd lijken om strenger te oordelen in geval van harddrugs.

3.2.3 Soort bezwaren en uitspraak van de rechtbank

De voornaamste bezwaren die door belanghebbenden worden aangevoerd tegen de sluiting zijn de onevenredige gevolgen van de sluiting (70%), de onbevoegdheid van de burgemeester (46%) en een vermeende schending van artikel 8 EVRM (35%). Daarnaast wordt de wetenschap van de overtreding meerdere malen betwist (34%) en wordt de overtreding zelf ontkend (26%).

Deze gegevens zijn interessant om te vergelijken met het succes van de belanghebbende bij het aanvechten van het sluitingsbesluit. In bijna de helft van de zaken (46%) krijgt de belanghebbende gelijk bij de rechter. Tabel 1 laat zien dat de ondeugdelijke motivering van het besluit de voornaamste reden is voor dit succes. Uit de analyse van de gerechtelijke uitspraken is echter gebleken dat de belanghebbende slechts twee keer heeft aangegeven dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is. Dit laat zien dat de rechter het sluitingsbesluit doorgaans ambtshalve controleert op de motivering.

Tabel 1: Bezwaar van belanghebbende en reden voor toewijzing		
Soort bezwaar	Aantal keer opgeworpen	Aantal keer reden voor gegrondverklaring/toewijzing
Onevenredige gevolgen	46	4
Betwisten bevoegdheid burgemeester	30	0 ³⁵
Recht op privéleven / artikel 8 EVRM	23	5
Geen wetenschap v/d overtreding	22	0
Geen sprake van overtreding	17	5
Bestraffende sanctie	9	0
Besluit onvoldoende gemotiveerd	2	14

De sluiting van een woning is een ingrijpende sanctie waarbij de gevolgen groot zijn: ramen en deuren van de woning worden veelal dichtgetimmerd en vervolgens wordt de woning verzegeld. Daarnaast worden families geconfronteerd met het (tijdelijke) verlies van hun woning: er is sprake van een zeer ernstige inmenging in het recht op privéleven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de belanghebbende in het merendeel van de zaken een beroep doet op de onevenredige gevolgen van de sluiting en wijst op strijd met artikel 8 EVRM. Desondanks geeft de rechter slechts in vier zaken expliciet aan dat de gevolgen ook

³⁵ De motivering van de rechter in zaken waar het bezwaar met betrekking tot de bevoegdheid van de burgemeester gegrond werd verklaard ging het om de toepassing van artikel 13b Opiumwet in zaken die betrekking hadden tot hennepcultuur en de aanwezigheid van een handelshoeveelheid drugs. Om deze reden zijn deze zaken in tabel 1 ondergebracht onder het bezwaar 'geen sprake van overtreding'.

daadwerkelijk onevenredig zijn. In slechts vijf gevallen is de schending van het recht op privéleven reden voor de gegrondverklaring van het beroep. Logischerwijs zit er overlap tussen deze zaken: in drie zaken vormt zowel een schending van artikel 8 EVRM als de onevenredige gevolgen van de sluiting samen de grondslag voor het succes van de burger.

In 81% van de zaken oordeelt de rechter expliciet dat de belangen van de burger niet onevenredig worden geschaad. Hieruit blijkt eveneens dat zowel een beroep op artikel 8 EVRM als een beroep op de onevenredige gevolgen weinig succesvol zijn. Rechters geven veelal aan dat het belang van de openbare orde en veiligheid zwaarder weegt dan de individuele belangen van de burger. Daarnaast geven zij vaak aan dat met de gevolgen van de sluiting op voorhand rekening is gehouden in het gemeentelijke beleid, dat de duur van de sluiting bedoeld is om de loop naar de woning te doorbreken, en dat het belangrijk is dat de woning de bekendheid als ‘drugspand’ verliest.³⁶

Ondanks dat een beroep op de onevenredigheid van de sluiting en de inbreuk op het recht op privéleven nauwelijks succesvol is voor de burger, laat het hoge percentage in expliciete afwijzingen van dit bezwaar zien dat de burger wel gehoord wordt en dat de rechter de gevolgen van de sluiting meeneemt in de beoordeling.

4. Toepassing van de Wet Damocles ten aanzien van coffeeshops

In deze paragraaf analyseren wij de toepassing van artikel 13b Opiumwet bij coffeeshops. Wij hebben een soortgelijke statistische analyse verricht van jurisprudentie over de toepassing van artikel 13b Opiumwet bij lokalen.³⁷ Deze analyse laat zien dat in 32% van de 88 door ons geanalyseerde zaken sprake is van een coffeeshop die door de burgemeester wordt gesloten.³⁸

Op het eerste oog is het sluiten van coffeeshops opmerkelijk, omdat burgemeesters en het Openbaar Ministerie de verkoop van drugs vanuit coffeeshops juist gedogen. Aan de gedoogstatus van coffeeshops zijn echter wel voorwaarden verbonden. De handel en het gebruik van hennepproducten wordt in Nederland straf- en bestuursrechtelijk gedoogd onder de AHOJGI-voorwaarden: coffeeshopondernemers mogen geen reclame maken (affichering: A);³⁹ geen harddrugs bezitten of verkopen (harddrugs: H), geen overlast veroorzaken (overlast: O); niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan jeugdigen (jeugd: J); slechts een beperkte hoeveelheid verkopen per transactie en slechts een handelsvoorraad van vijfhonderd gram bezitten (geringe hoeveelheid: G);⁴⁰ en niet toegankelijk zijn voor en niet verkopen aan anderen dan ingezetenen van Nederland (ingezetenen van Nederland: I).⁴¹ Als niet wordt voldaan aan deze AHOJGI-voorwaarden, zal de burgemeester doorgaans overgaan tot sluiting van de coffeeshop op grond van artikel 13b Opiumwet.

³⁶ Zie bijvoorbeeld Rb. 's-Gravenhage 26 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX4316.

³⁷ Daaronder vallen coffeeshops, cafés, restaurants, winkels en kantoorgebouwen.

³⁸ Het jurisprudentieonderzoek met betrekking tot lokalen wordt hier verder niet besproken, maar is op dezelfde wijze uitgevoerd als het onderzoek over de toepassing van artikel 13b Opiumwet bij woningen (zie paragraaf 3.1 van deze bijdrage). Deze analyse betreft in totaal 88 gepubliceerde uitspraken (periode januari 2010-augustus 2015), die zijn gevonden op www.rechtspraak.nl.

³⁹ Gerechtshof Amsterdam 15 september 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BN7280 (vermelding van het woord coffeeshop op visitekaartjes zonder dat hierbij in tekst of beeld een relatie wordt gelegd met drugs is niet ‘openbaarmaking’ in de zin van art. 3b Opiumwet).

⁴⁰ Geen hoeveelheden groter dan 5 gram voor eigen gebruik en niet meer dan 500 gram handelsvoorraad.

⁴¹ Zie Aanwijzing Opiumwet (in werking sinds 1 maart 2015).

Uit de door ons geanalyseerde jurisprudentie volgt dat artikel 13b Opiumwet bij coffeeshops voornamelijk wordt toegepast na de overtreding van het G-criterium en het I-criterium. Uit het G-criterium volgt dat coffeeshopondernemers een maximale voorraad hennepproducten van vijfhonderd gram mogen aanhouden. Deze eis levert de nodige problemen op. Een simpele rekensom laat zien dat een coffeeshop van een gemiddelde omvang geen behoorlijke bedrijfsvoering kan verzorgen met een dergelijke beperkte voorraad. Een niet al te grote coffeeshop ontvangt per dag ongeveer vijfhonderd klanten die elk gemiddeld twee gram cannabis kopen. Om al deze klanten te kunnen voorzien dient de coffeeshopondernemer over tweemaal de maximum toegestane handelsvoorraad beschikken.

Het G-criterium is een evidente weeffout in het coffeeshopbeleid. De overheid heeft besloten om de verkoop van cannabisproducten in coffeeshops te gedogen vanuit het oogpunt van de volksgezondheid.⁴² Het gedogen van de cannabisverkoop bevordert namelijk de strikte scheiding tussen de softdrugs- en harddrugs markt, wat ervoor zorgt dat cannabisgebruikers minder snel in aanraking komen met drugs met een onaanvaardbaar gezondheidsrisico (harddrugs).⁴³ Later is hier het belang van de handhaving van de openbare orde bijgekomen: het beleid moet voorkomen dat de handel in cannabis zich verplaatst naar de straat.⁴⁴ De strikte handhaving van het G-criterium staat op gespannen voet met deze uitgangspunten van het gedoogbeleid.

Ook het I-criterium levert tal van problemen op. Sinds 2012 nemen burgemeesters in navolging van het Openbaar Ministerie het I-criterium op in hun gedoogbeleid. Inmiddels is er echter nog maar een handvol gemeenten waarin het I-criterium door burgemeesters daadwerkelijk wordt gehandhaafd.⁴⁵ In het beleid van 80 van de 103 coffeeshopgemeenten staat het weliswaar in het beleid van de burgemeester als voorwaarde geformuleerd, maar wordt overtreding van het I-criterium gedoogd. In 23 gemeenten staat het criterium überhaupt niet in het coffeeshopbeleid.⁴⁶

De handhaving van het I-criterium lijkt niet alleen tamelijk willekeurig, in gemeenten waar burgemeesters het I-criterium als eis stellen, is de controle erop vaak in strijd met artikel 1 Grondwet. Controleurs vragen niet naar een bewijs van ingezetenschap – een uittreksel van het GBA – maar beoordelen op basis van uiterlijk en taal of een persoon Nederlander is. Bij twijfel wordt gevraagd naar een identiteitsbewijs, maar daar staat geen woonplaats op. In de praktijk betekent dit dat Nederlanders met een geldig ID-bewijs in de coffeeshop (kunnen) worden toegelaten, ongeacht of ze in Nederland wonen. Een buitenlander kan daarentegen

⁴² Aanwijzing Opiumwet 2015 (in werking sinds 1 maart 2015).

⁴³ WODC, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Den Haag: WODC 2009.

⁴⁴ Aanwijzing Opiumwet 2015 (in werking sinds 1 maart 2015).

⁴⁵ Voor zover bekend wordt het I-criterium alleen nog gehandhaafd in Maastricht, Tilburg, Breda, Helmond, Goes, Terneuzen en Vlissingen. (<<http://www.voc-nederland.org/2015/07/coffeeshops-eindhoven-vanaf-vandaag-discriminatie-vrij/>>). De burgemeester van Eindhoven startte per 15 juli 2015 een proefperiode waarin de I een half jaar niet wordt gehandhaafd (<<http://www.omroepbrabant.nl/?news/234110292/Buitenlanders+weten+coffeeshops+Eindhoven+weer+te+vin+den+â€˜Het+is+hier+weer+gezelligâ€™.aspx>>). De redengeving van burgemeester is dat het handhaven van de I overlast veroorzaakt en in vrijwel in geen enkele gemeente wordt gehandhaafd (<<http://www.omroepbrabant.nl/?news/231640552/Buitenlanders+toch+weer+naar+Eindhovense+coffeeshops+om+nut+van+verbod+te+testen.aspx>>).

⁴⁶ Voor zover wij kunnen achterhalen, gaat het om maximaal zeven gemeenten.

slechts worden toegelaten indien hij door middel van een uittreksel van de GBA aantoonst in Nederland woonachtig te zijn. Dit levert een rechtstreeks onderscheid naar nationaliteit op.⁴⁷

De juridische problemen met het G-criterium en het I-criterium veroorzaken bij de rechter echter nauwelijks problemen. Uit onze analyse blijkt dat de coffeeshopondernemer slechts in 17% van de zaken gelijk krijgt bij de rechter. Dit laat zien dat niet alleen het bestuursrechtelijke beleid ten aanzien van coffeeshops erg strikt is, maar ook dat de strikte handhaving van de AHOJGI-criteria door rechters welwillend tegemoet getreden wordt.

Niet alleen het lage percentage aan succesgevallen voor de belanghebbende bevestigt de harde aanpak van coffeeshops, maar ook het feit dat slechts in 24% van de zaken voorafgaand aan de sluiting van een coffeeshop een waarschuwing is gegeven laat dit zien. Burgemeesters voeren niet alleen een ‘one strike you are out’-beleid bij woningsluitingen, maar ook in geval van coffeeshops. De recente uitspraak van de Afdeling waarin het *zero tolerance*-beleid van gemeente Emmen is goedgekeurd zal naar verwachting dus ook bij zaken over de sluiting van coffeeshops zorgen voor een daling in het aantal succesgevallen voor de burger.⁴⁸

Waar de overheid aan de ene kant dus duidelijk het belang van coffeeshops onderschrijft en deze zelfs mogelijk maakt door een gedoogbeleid te voeren, wordt het de coffeeshopondernemer aan de andere kant onmogelijk gemaakt om op economisch verantwoorde wijze een coffeeshop te exploiteren door een strikte handhaving van de AHOJGI-criteria. De strikte handhaving met behulp van de Wet Damocles laat niet alleen zien dat het beleid ten aanzien van coffeeshops erg streng is, maar ook dat dit beleid hierdoor wellicht zelfs zijn doel voorbij schiet.

5. Conclusie

Hoewel het begrip ondermijning nog niet volledig is afgebakend, is het ondermijnende karakter van drugshandel en hennepteelt breed geaccepteerd. De wetgever heeft met de invoering van artikel 13b Opiumwet de burgemeester een instrument gegeven om snel en daadkrachtig op te treden tegen de ondermijnende effecten van drugscriminaliteit. Hierdoor is de aanpak van drugscriminaliteit onderdeel geworden van het bestuursrecht. Met de uitbreiding van deze bestuursdwangbevoegdheid in 2007 is aan de burgemeester in toenemende mate een verantwoordelijkheid toebedeeld in de strijd tegen drugsgerelateerde ondermijning.

Sinds de invoering en uitbreiding van de Wet Damocles hangt het vertrouwen van de burger in het optreden tegen drugscriminaliteit niet meer enkel samen met meer blauw op straat. Het vertrouwen van de burger is tevens afhankelijk geworden van een adequate aanpak en besluitvorming van de burgemeester en de beoordeling daarvan door de bestuursrechter.

Het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet is langzaamaan uitgebreid in de rechtspraak. Tevens is duidelijkheid gecreëerd over de precieze betekenis van de toepassingscriteria. Uit de analyse van de jurisprudentie over de toepassing van artikel 13b Opiumwet bij woningen blijkt een hoog percentage overwinningen aan de kant van de burger: in bijna de helft van de onderzochte zaken krijgt de belanghebbende gelijk bij de rechter. Dit

⁴⁷ Commentaar J.G. Brouwer op ABRvS 18 juni 2014, AB 2014/391.

⁴⁸ ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:130.

lijkt haaks te staan op het idee van groeiende mogelijkheden om daadkrachtig op te treden: burgemeesters die in de helft van de zaken worden teruggefloten door de bestuursrechter komen niet sterk over. Daarentegen blijkt uit de jurisprudentieanalyse het succespercentage van de coffeeshopondernemer zeer laag: in slechts 17% van de onderzochte zaken krijgt de belanghebbende gelijk bij de rechter. In de regel gaan burgemeesters over tot sluiting van een coffeeshop indien niet wordt voldaan aan een van de AHOJGI-criteria. Ondanks enkele – in onze ogen zwaarwegende – bezwaren tegen de handhaving van deze criteria, laat onze analyse zien dat rechters de strenge handhaving niet afwijzen.

Vergeleken met het succespercentage van de belanghebbende in zaken tegen een coffeeshopsluiting, lijkt het slagingspercentage bij woningsluiting aanzienlijk hoger. Op basis van deze cijfers lijken belanghebbenden relatief succesvol in het aanvechten van een woningsluiting. Dit geeft de schijn van een tandeloze burgemeester in het toepassen van de Wet Damocles als middel om drugscriminaliteit in woonwijken aan te pakken. Hierdoor zou verdere ondermijning op de loer kunnen liggen. Onze verwachting is echter dat in de komende jaren een dalende lijn zal worden gezien in het succes van de belanghebbenden. De ontwikkelingen in de rechtspraak over het toepassingsbereik van artikel 13b Opiumwet zorgen er namelijk voor dat meerdere redenen voor gegrondverklaring van het beroep zullen vervallen. Door het systeem van *trial en error* in de praktijk zijn de mogelijkheden over de toepassing van de Wet Damocles steeds helderder. Wij verwachten dat de recente (strenge) Afdelingsuitspraken een daling van het aantal geslaagde beroepen tot gevolg hebben en dat bezwaren over de waarschuwingsplicht, de enkele aanwezigheid van een handelshoeveelheid en hennepkwekerijen in het vervolg niet (snel) meer succesvol zullen zijn. De enige bezwaren die dan nog enigszins succesvol lijken zijn het bezwaar tegen de ondeugdelijke motivering van het besluit en de onevenredige gevolgen van de sluiting in combinatie met het artikel 8 EVRM verweer.

De ontwikkeling naar een steeds strenger wordend bestuursrechtelijk beleid bij de bestrijding van drughandel en hennepteelt bij coffeeshops en woningen vergroot de impact van het optreden van de burgemeester op de vrijheden van bewoners en ondernemers. Bij het gebruik van de Wet Damocles in de aanpak van ondermijnende criminaliteit moet echter niet worden vergeten dat meer dan eens de kleinere thuisteler wordt gepakt in plaats van de zware drugsdealer. Dit besef in combinatie met het alsmaar strenger wordende beleid geeft de rechter een grotere en nog belangrijkere taak in de kritische beoordeling van de besluitvorming van de burgemeester. Het vertrouwen van burgers in het functioneren van de rechtsstaat is immers minstens zo belangrijk als het vertrouwen in de aanpak van drugscriminaliteit.